Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 576 Natuurbeleid

Nr. 62 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2016

Met deze brief informeer ik u over de laatste stand van zaken in de Fitness Check van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), zoals mij is verzocht door de vaste commissie voor Economische Zaken (d.d. 1 februari 2016). Daarnaast schets ik mijn vervolginzet in de Fitness Check met speciale aandacht voor de conferentie «Toekomstbestendig Natuurbeleid», die ik in het kader van het Nederland EU-voorzitterschap organiseer. Tevens wordt ingegaan op de motie Leenders/Koer Kaya over het behoud van de VHR (Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 116), op het rapport «Land in de knel» en op de vragen die mij zijn gesteld door de vaste commissie voor Economische Zaken (zie hiervoor) over hoe de toelichting op de VHR tot stand komt en de betrokkenheid van Nederland daarbij.
Deze brief volgt op een brief van 18 mei 2015 (Kamerstuk 33 576, nr. 43), waarin de Nederlandse inzet in de Fitness Check is neergelegd, die is gericht op optimalisatie van de uitvoering, uitgaande van de bestaande Europese natuurdoelen.

Stand van zaken Fitness Check

Op 20 november 2015 heeft de Europese Commissie een conferentie georganiseerd waarop een concept van het in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde Fitness Check onderzoek is besproken. Dit onderzoek richtte zich op het verzamelen van feiten over de implementatie van de VHR in de EU. De reacties die tijdens deze conferentie zijn verzameld door de onderzoekers worden verwerkt in het eindrapport. De publicatie van dit eindrapport wordt binnenkort verwacht. De Europese Commissie heeft aangekondigd in het tweede kwartaal van 2016 met een werkdocument te komen waarin ze haar conclusies geeft naar aanleiding van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek.

In het kader van de Fitness Check is in Nederland een onderzoek uitgevoerd door onderzoeksinstituut WUR-Alterra, in opdracht van de Ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu en het Interprovinciaal Overleg (IPO). In dit onderzoek is aan de hand van cases

kst-33576-62
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

onderzocht welke kansen en dilemma's stakeholders ervaren bij de uitvoering van de VHR. Het eindrapport is te downloaden via http://edepot.wur.nl/376011. Een tussenrapport hiervan heeft gediend als onderbouwing voor de invulling van de vragenlijst die ik in het kader van de Fitness Check heb ingediend bij de Europese Commissie. Met deze vragenlijst heb ik aandacht gegeven aan de dilemma's die voortvloeien uit de implementatie van de VHR. Deze ingevulde vragenlijst is op 9 juni 2015 aan uw Kamer gezonden (Kamerstuk 33 576, nr. 44).

Tevens is eind 2015 een maatschappelijke consultatie georganiseerd door middel van netwerkbijeenkomsten en een online dialoog. Het verslag van deze consultatie is gepubliceerd op www.natuurinuitvoering.nl. De consultatie was gericht op het verkrijgen van suggesties voor de verbetering van de implementatie van de VHR. Ik ben blij met de constructieve inbreng van verschillende betrokken partijen in deze dialoog. De uitkomsten van deze consultatie worden meegenomen in het vervolgtraject.

Vervolginzet

In bovengenoemde Kamerbrief van 18 mei jl. is de Nederlandse inzet in de Fitness Check neergelegd, die is gericht op optimalisatie van de uitvoering, uitgaande van de bestaande Europese natuurdoelen. Mijn inzet is ook voor het vervolg van de Fitness Check gericht op de verbetering van de implementatie van de VHR. Belangrijk zijn daarbij de conclusies die de Europese Commissie, in haar op te stellen werkdocument, zal trekken uit het nog af te ronden Europese Fitness Check rapport. Deze conclusies zullen ook aan orde komen tijdens de Europese Conferentie Toekomstbestendig Natuurbeleid in juni van dit jaar.

Conferentie Toekomstbestendig Natuurbeleid

Zoals in voornoemde Kamerbrief van 18 mei 2015 is aangekondigd, wordt er in het kader van het Nederlands EU-voorzitterschap een internationale conferentie over de implementatie van de VHR georganiseerd. In de conferentie staat de verbetering van de implementatie van de VHR centraal, met daarnaast speciale aandacht voor de verbinding met andere maatschappelijke opgaven zoals waterbeheer en met economische ontwikkelingen en ondernemerschap, vanzelfsprekend met behoud van het huidige natuurbeschermingsniveau. Het Europese Fitness Check rapport en het werkdocument daarover van de Europese Commissie zullen belangrijke inbreng voor de conferentie zijn. De uitkomst van de conferentie vormt vervolgens input voor de vervolgaanpak naar aanleiding van de Fitness Check, welke naar verwachting met name onder het Slowaakse voorzitterschap zal plaatsvinden.

De conferentie vindt eind juni plaats. Ik zal de EU-bewindslieden, verantwoordelijk voor natuurbeleid, uitnodigen voor het high level deel van de conferentie. Tevens zullen vertegenwoordigers van NGO's en bedrijfsleven worden uitgenodigd deel te nemen aan deze conferentie.

Motie Leenders/Koer Kaya[1]

Tijdens de begrotingsbehandeling 2016 van Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur (Handelingen II 2015/16, nr. 33, item 35), is een motie van de leden Leenders en Koer Kaya aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht schriftelijk de boodschap aan de Commissarissen Timmermans en Vella over te brengen dat Nederland de VHR in de

[1] Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 116.

huidige vorm wil behouden en verbeteringen wil in de implementatie. Ik heb de Commissarissen per brief bericht dat bij de nadere gedachtenvorming in het kader van de Fitness Check de focus niet gericht moet zijn op wijziging van de richtlijnen. De focus moet gericht zijn op verbetering van de implementatie van de VHR, waarbij de beschermingsdoelen niet ter discussie moeten worden gesteld. Met deze stellingname geef ik invulling aan de motie en sluit ik ook aan bij de Raadconclusies die op 16 december jl. in de Milieuraad zijn vastgesteld over de tussentijdse evaluatie van de Biodiversiteitsstrategie. U bent hierover geïnformeerd door de Staatssecretaris van I&M op 11 januari jl. (Kamerstuk 21 501-08, nr. 610). Nederland heeft deze Raadsconclusies nadrukkelijk gesteund. Belangrijke elementen in deze conclusies zijn dat:

- de VHR essentieel zijn voor de Europese natuurbescherming;
- het beschermingsniveau niet verlaagd mag worden;
- de juridische zekerheid voor alle betrokkenen behouden moet blijven;
- de Raad uitziet naar maatregelen, voortkomend uit de Fitness Check, om de implementatie te versterken.

Tevens heb ik de Commissarissen gewezen op de bijdrage die Nederland zal leveren aan het verdere proces van de Fitness Check door de hierboven beschreven conferentie Toekomstbestendig Natuurbeleid te organiseren.

Reactie op het rapport «Land in de knel»

Tijdens de behandeling van de begrotingbehandeling 2016 van Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur, heb ik uw Kamer toegezegd mijn appreciatie te geven van het rapport «Land in de knel» van mevrouw Schreijer-Pierik, lid van het Europees Parlement. Het is van groot belang te horen waar mensen tegenaan lopen bij de implementatie van het natuurbeleid en welke ideeën zij hebben voor verbetering daarvan. Dat was één van de redenen voor mij om een maatschappelijke consultatie te organiseren over de Fitness Check VHR waarover u eerder in deze brief bent geïnformeerd. Ik ben daarom ook blij met het initiatief van mevrouw Schreijer-Pierik.

In het rapport worden verschillende partijen gepresenteerd die knelpunten ervaren bij de uitoefening van hun bedrijf. De voorbeelden worden gepresenteerd vanuit het perspectief van de indiener van de betreffende casus. Deze keus respecteer ik, maar het bemoeilijkt naar mijn mening wel een evenwichtige beoordeling van de gepresenteerde voorbeelden. Dit is de reden geweest dat voor het recent gepubliceerde Alterra-rapport (zie hiervoor) veel inzet is gestoken in de beschrijving van de cases vanuit verschillende standpunten. Onderstaand treft u een reactie op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Er wordt gewezen op de lange duur van de aanwijzing van gebieden en wordt aangegeven dat er veel kleine gebieden aangewezen zijn. Mijn ambtsvoorganger is in de brief van 8 april 2015 («Voortgang Natura 2000», Kamerstuk 32 670, nr. 98) ingegaan op de aanwijzingsprocedure en de discussie die daarover met de Europese Commissie is gevoerd. Overigens blijkt uit onderzoek dat Nederland in de middenmoot van de lidstaten zit met betrekking tot de gemiddelde gebiedsgrootte.

Er wordt gewezen op het accent op ecologische aspecten en daarmee het tekort van aandacht voor economische, sociale en culturele aspecten. Op dat punt zou de Habitatrichtlijn gewijzigd moeten worden. In reactie daarop wijs ik op de inzet van uw Kamer en van het kabinet om niet te koersen op aanpassing van de richtlijn. We hebben de binnen de Europese Unie afgesproken natuurregelgeving niet voor niets. De biodiversiteit is in de afgelopen decennia achteruitgegaan, wat de

benodigde en geformuleerde beschermingsmaatregelen rechtvaardigt. Dit betekent ook dat niet elke economische ontwikkeling voetstoots vergund kan worden, wanneer de natuur daardoor (verder) wordt aangetast. Een zorgvuldige beoordeling is gerechtvaardigd en soms, hoe ingrijpend voor de direct betrokkenen ook, moet een vergunning worden geweigerd. Een belangrijk instrument om voor de betrokkenen meer helderheid te geven is het beheerplan dat voor elk Natura 2000-gebied wordt opgesteld. Hierin worden ook economische belangen meegewogen, iets wat het rapport «Land in de knel» met kracht bepleit.

Er wordt gewezen op het belang van een grensoverschrijdende aanpak en op het belang van een goed oog op de dynamiek van de natuur in Nederland. Deze beide aspecten vormen belangrijke punten in mijn inzet voor de Fitness Check, zoals aangegeven in de voornoemde brief van 18 mei 2015.

Ook wordt er gewezen op het belang van een duidelijker invulling van de begrippen uit de richtlijnen. Ik wijs u graag op de website www.natura2000.nl, waarin diverse begrippen worden beschreven. Daarnaast is in het kader van de Fitness Check mijn verzoek aan de Commissie om waar nodig meer helderheid te geven via (aanvullingen op) richtsnoeren.

Ten slotte wordt er ingegaan op ondernemers die tegen de regels omtrent de stikstofuitstoot aanlopen. Dit is de reden geweest voor de inwerkingtreding van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) op 1 juli 2015 (Kamerstuk 33 037, nr. 158), waarmee de vergunningverlening, voor zover deze stuitten op de stikstofuitstoot, weer voor een belangrijk deel is vlot getrokken.

Ik ben van mening dat de natuur een stevige bescherming behoeft, waarbij ik tegelijkertijd werk aan het oplossen van knelpunten. Dat is ook voortdurend mijn inzet inde Fitness Check, de PAS en bij het opstellen van beheerplannen in het kader van Natura 2000.

Toelichting op de VHR en de Nederlandse betrokkenheid daarbij

De vaste commissie voor EZ heeft gevraagd naar de expertcomités die betrokken zijn bij de implementatie van de Europese natuurwetgeving en de Nederlandse betrokkenheid daarbij.
Het Habitatcomité en het Orniscomité zijn betrokken bij de implementatie van de Europese natuurwetgeving. Deze comités worden gecombineerd met de Expert Group on the Birds and Habitats Directives (NADEG). De leden komen tweemaal per jaar bijeen. Ze bespreken met name de aanpak van monitoringsrapportages en verschillende issues rondom de uitvoering van de VHR. Nederland neemt op ambtelijk niveau deel aan deze bijeenkomsten, vanuit het Ministerie van Economische Zaken en het IPO.

Ook heeft de Kamercommissie voor EZ gevraagd naar de zogenaamde «guidance»-documenten, waarin de Europese Commissie uiteenzet hoe bepalingen uit de richtlijnen geïnterpreteerd moeten worden. Specifiek is gevraagd over welke documenten het precies gaat, door wie deze worden opgesteld en wanneer en op welke wijze de Kamer hierbij betrokken kan blijven.
Hierover kan ik u het volgende melden. «Guidance documenten» worden opgesteld door de Europese Commissie om richtsnoeren te bieden bij de interpretatie en uitvoering van richtlijnen. Daarbij worden deskundigen geconsulteerd. Concepten worden aan de NADEG voorgelegd, waarna de leden van deze expert group vanuit een technische klankbordrol kunnen

reageren. De vaststelling van de guidances blijft echter voorbehouden aan de Europese Commissie. De documenten geven dan ook de weergave van standpunten van de Europese Commissie en zijn juridisch niet bindend. Het is aan het Europees Hof van Justitie om een definitieve uitleg van EU-richtlijnen te geven. Waar het Hof zich over bepaalde behandelde onderwerpen al heeft uitgesproken ten tijde van het opstellen, wordt de betreffende jurisprudentie opgenomen in de guidance. Inmiddels zijn er 20 richtsnoeren (zie bijlage) gepubliceerd of in de maak, waarin de relatie van Natura 2000 met diverse sectoren (o.a. energie, landbouw, bosbouw) behandeld wordt. Met de richtsnoeren wordt overigens geen nieuw beleid voorgesteld.

Tenslotte heeft uw Kamer verzocht aan te geven welke eventuele wijzigingen zijn voorzien in andere Europese wetgeving, zoals het Gemeenschappelijk Landbouw- en Visserijbeleid, de Kaderrichtlijn Water en de NEC-richtlijn, om de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn te verbeteren.
Zover mij bekend zijn er, wellicht met uitzondering van de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), in andere Europese beleidsvelden die een relatie kunnen hebben met de VHR geen wijzigingen voorzien. Coherentie tussen VHR en ander EU-beleid is een onderdeel van de Fitness Check VHR. Aanbevelingen uit de Fitness Check zijn echter nog niet beschikbaar. Hoe eventuele wijzigingsvoorstellen zouden kunnen doorwerken is nog onduidelijk, mede omdat alle Europese richtlijnen hun eigen dynamiek hebben wat betreft evaluatie.
Wel wijs ik u op de raadpleging die op dit moment gaande is over de vergroening van het GLB. Het kabinet heeft hierop gereageerd met een paper die separaat aan de Kamer is toegestuurd (Kamerstuk 28 625, nr. 234). Uit deze raadpleging zou eventueel een wijziging voor de uitvoering kunnen voortkomen, maar dat is op dit moment nog niet te voorzien.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

Bijlage

Overzicht van de door de Europese Commissie gepubliceerd of in productie zijnde guidance-documenten in volgorde van publicatie. Hieronder zijn de titels in het Engels gegeven. Een aantal guidance-documenten is ook in het Nederlands te downloaden.

Gepubliceerd:
1. Sustainable tourism and Natura 2000. Guidelines, initiatives and good practices in Europe (2000)
2. Managing Natura 2000 Sites. The provisions of Article 6 of the «Habitats» Directive 92/43/EEC (2000)
3. Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and 6(4) of the Habitats Directive 92/43/EEC (2001)
4. Guidance document on Article 6(4) of the «Habitats Directive» 92/43/EEC. Clarification of the concepts of: alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest, compensatory measures, overall coherence, opinion of the commission (2007).
5. Guidance document on hunting under Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds «The Birds Directive» (2007)
6. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC (2007)
7. Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. Application of the Habitats and Birds Directives (2007)
8. Guidance document on non-energy mineral extraction and Natura 2000 (2011)
9. Guidance document on wind energy developments and Natura 2000 (2011)
10. Guidance document on the implementation of the Birds and Habitats Directives in estuaries and coastal zones, with particular attention to port development and dredging (2011)
11. Guidance document on inland waterway transport and Natura 2000 Sustainable inland waterway development and management in the context of the EU Birds and Habitats Directives (2012)
12. Guidance on Aquaculture and Natura 2000 Sustainable aquaculture activities in the context of the Natura 2000 Network (2012)
13. Guidelines on Climate Change and Natura 2000 Dealing with the impact of climate change On the management of the Natura 2000 Network of areas of high biodiversity value Technical Report – 2013 – 068 (2013)
14. Guidelines on Wilderness in Natura 2000. Management of terrestrial wilderness and wild areas within the Natura 2000 Network Technical Report – 2013 – 069 (2013)
15. Guidance Handbook on financing Natura 2000. Part I: EU funding opportunities in 2014–2020 (2014)
16. Guidance Handbook on financing Natura 2000. Part II: Analysis of Natura 2000 management measures eligible for financing in 2014–2020 (2014)
17. Farming for Natura 2000. Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences (2014)
18. Natura 2000 and Forests. Technical Report – 2015 – 088 (2015)

In ontwikkeling:
- Guidance document on hydropower development and Natura 2000
- Guidance on electricity, gas and oil transmission infrastructure and Natura 2000

De meeste guidance-documenten zijn te vinden via http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/index_en.htm